



Conseil économique et social

Distr. générale
5 juillet 2012
Français
Original: anglais

Commission économique pour l'Europe

Réunion des Parties à la Convention sur l'accès
à l'information, la participation du public
au processus décisionnel et l'accès à la justice
en matière d'environnement

Groupe de travail des Parties

Quinzième réunion

Genève, 3-5 septembre 2012

Point 3 c) de l'ordre du jour provisoire

Questions de fond: accès à la justice

Rapport de la cinquième réunion de l'Équipe spéciale de l'accès à la justice*

Table des matières

| | <i>Paragraphes</i> | <i>Page</i> |
|--|--------------------|-------------|
| Introduction..... | 1–6 | 2 |
| I. Ouverture de la réunion et adoption de l'ordre du jour..... | 7–9 | 2 |
| II. Questions de fond | 10–31 | 3 |
| A. Droit d'agir..... | 12–23 | 3 |
| B. Coûts et dispositions financières, et voies de recours..... | 24–28 | 7 |
| C. Travaux futurs sur les questions de fond..... | 29–31 | 8 |
| III. Partage des données d'expérience et renforcement des capacités..... | 32–43 | 9 |
| A. Base de données sur la jurisprudence | 33–36 | 9 |
| B. Ateliers | 37–43 | 10 |
| IV. Adoption des conclusions et clôture de la réunion..... | 44–45 | 12 |

* Le présent document a été soumis tardivement en raison de la nécessité d'obtenir l'accord des participants en ce qui concerne le compte rendu de leurs déclarations respectives y figurant.

Introduction

1. La cinquième réunion de l'Équipe spéciale de l'accès à la justice, créée par les Parties à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus) s'est tenue à Genève (Suisse) les 13 et 14 juin 2012¹.
2. Ont assisté à la réunion des experts désignés par les Gouvernements des pays suivants: Arménie, Autriche, Croatie, Espagne, France, Géorgie, Italie, Lettonie, République de Moldova, Serbie, Slovaquie et Suède. La Commission européenne était représentée au nom de l'Union européenne (UE). La Banque européenne d'investissement était également représentée.
3. Des représentants du Programme des Nations Unies pour l'environnement et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont également assisté à la réunion.
4. Des représentants du Centre régional pour l'environnement (CRE) de l'Europe centrale et orientale, du Centre régional pour l'environnement du Caucase et du Centre régional pour l'environnement de l'Asie centrale ont assisté à la réunion.
5. Les organisations non gouvernementales (ONG) suivantes étaient représentées: Association pour la justice environnementale (Espagne); Clientearth (Belgique); Earthjustice (Suisse); Environnement-Personnes-Droit (Ukraine); Independent Ecological Expertise (Kirghizistan); Primus Inter Pares (Ouzbékistan); Centre de ressources et d'analyse «Société et environnement» (Ukraine), représentant également l'ECO-Forum européen; St. James's Research (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord); Société nationale suédoise pour la conservation de la nature (Suède); Terra Cypria – Cyprus Conservation Foundation (Chypre); Centre d'information Volgograd Ecopress (Fédération de Russie); et WWF-UK²/Coalition for Access to Justice for the Environment (CAJE) (Royaume-Uni).
6. Étaient également présents à la réunion plusieurs magistrats, experts internationaux et représentants d'instituts de formation et d'institutions judiciaires de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan, du Bélarus, du Danemark, de la France, de l'Irlande, du Kirghizistan, des Pays-Bas et du Tadjikistan, ainsi qu'une représentante du Forum des juges de l'Union européenne des juges pour l'environnement (EUFJE).

I. Ouverture de la réunion et adoption de l'ordre du jour

7. Le Président de l'Équipe spéciale, M. Jan Darpö (Suède), a ouvert la réunion. L'Équipe spéciale a adopté l'ordre du jour. Elle a exprimé ses condoléances et observé une minute de silence en hommage à M^{me} Svitlana Kravtchenko, décédée soudainement en février 2012. M^{me} Kravtchenko était membre du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus et avait régulièrement apporté sa contribution aux débats de l'Équipe spéciale.
8. L'Équipe spéciale a adopté l'ordre du jour de la réunion.

¹ Les documents de la réunion, la liste des participants et les interventions qui y ont été présentés peuvent être consultés à l'adresse <http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/meetings-and-events/public-participation/public-participation/2012/fifth-meeting-of-the-task-force-on-access-to-justice/docs.html>.

² Fonds mondial pour la nature (Royaume-Uni).

9. Au début de la réunion, le Président a rappelé le mandat de l'Équipe spéciale tel que défini dans la décision IV/2 de la Réunion des Parties intitulée «Promouvoir un accès effectif à la justice» (voir le document ECE/MP.PP/2011/2/Add.1).

II. Questions de fond

10. Durant la période intersessions précédente (2008-2011), l'Équipe spéciale s'était concentrée sur la question des coûts et des dispositions financières, notamment les frais de procès, l'aide judiciaire et l'appui aux juristes œuvrant dans l'intérêt public, ainsi que sur la question des voies de recours, notamment le choix du moment et le redressement par injonction. En particulier, trois études analytiques avaient été achevées en 2011: a) une étude sur l'accès à la justice dans les pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale, consacrée principalement aux voies de recours et aux coûts; b) une étude sur les recours, y compris le redressement par injonction et le choix du moment; et c) une étude d'exemples pratiques ayant trait au principe du «perdant payeur», à l'aide judiciaire et aux critères régissant le redressement par injonction. Les deuxième et troisième études, centrées sur l'Europe occidentale et l'Europe centrale, étaient largement inspirées des débats et études multiples consacrés à la question des coûts et des voies de recours en Europe occidentale et en Europe centrale, menés en 2010 par l'Équipe spéciale.

11. À sa cinquième réunion, l'Équipe spéciale a surtout débattu du droit d'agir mais a également examiné le suivi à donner à la question des voies de recours et des coûts.

A. Droit d'agir

12. Les débats sur la question du droit d'agir ont pris la forme d'une miniconférence sur le thème «Accès des personnes et des groupes aux tribunaux». Cette miniconférence, au cours de laquelle des experts éminents du domaine considéré ont présenté des exposés, avait pour but d'informer l'Équipe spéciale des règles et de la jurisprudence, de cerner les problèmes que soulève en général la question du droit d'agir en matière d'environnement et de jeter les bases d'une analyse plus approfondie de la question par l'Équipe spéciale.

13. M^{me} Françoise Nési (première Vice-Présidente adjointe au tribunal de grande instance de Versailles, France), Secrétaire générale du Forum des juges de l'Union européenne pour l'environnement (EUFJE) a prononcé le discours introductif exposant les vues de l'EUFJE sur la manière de rendre effectif l'accès à la justice pour une protection efficace de l'environnement, en application des paragraphes 3 et 4 de l'article 9 de la Convention. Ce forum avait pour vocation d'amener les juges des États de l'UE à prendre conscience de l'importance de la fonction juridictionnelle dans l'instauration effective d'un développement durable par l'échange de données d'expérience et le partage des enseignements tirés des activités de formation. Conformément à la notion de recours suffisants et effectifs, la société civile et les membres du public jouissaient d'un accès sans cesse plus large aux procédures administratives ou judiciaires, et le droit et la jurisprudence progressaient à cet égard. Toutefois, l'élargissement de l'accès à la justice pour le public n'était pas forcément synonyme d'une meilleure efficacité de la protection de l'environnement lui-même. L'un des problèmes qui se posaient à cet égard concernait la méfiance de certains juges vis-à-vis des ONG. En effet, les juges avaient tendance à rejeter les actions concernant la protection de la nature en tant que telle alors que, paradoxalement, les tribunaux allouaient parfois des sommes importantes pour préjudice moral aux ONG qui défendent leurs intérêts propres. Pour y remédier, il importait de donner la priorité aux processus ayant effectivement abouti à des mesures de promotion d'une protection efficace ou à une amélioration de l'état de l'environnement dans l'intérêt des générations futures. Par exemple, il était envisageable de développer des réseaux d'experts en s'appuyant sur les

autorités publiques compétentes dans ce domaine et de réduire les coûts des services d'experts; de renforcer la légitimité d'une action en favorisant une action commune de différentes parties prenantes à la protection de l'environnement; de donner la priorité à une indemnisation en nature et de désigner un organe compétent pour la remise en état et la gestion d'un milieu; ainsi que d'organiser une formation environnementale pluridisciplinaire destinée, entre autres, aux juges, objectif également poursuivi par l'EUFJE.

14. Le discours introductif a été suivi d'exposés concernant la situation en Europe occidentale et centrale, principalement dans les États membres de l'UE; dans les pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale; et dans l'Europe du Sud-Est, ainsi que d'un compte rendu des conclusions formulées par le Comité d'examen du respect des dispositions et d'un rappel des décisions connexes de la Réunion des Parties sur le respect effectif du droit d'agir.

15. Les participants ont été mis au courant de deux études actuellement réalisées par la Commission européenne sur l'accès à la justice en matière d'environnement. La première étude, qui portait sur l'application des paragraphes 3 et 4 de l'article 9 de la Convention, a été présentée par son coordonnateur, le Président de l'équipe spéciale, qui a commencé par donner un bref aperçu de la législation de l'UE en la matière, à savoir: la déclaration faite par l'UE lors de l'approbation de la Convention; la proposition de directive relative à l'accès à la justice en matière d'environnement soumise par la Commission européenne (COM(2003)624 final); les dispositions pertinentes de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et du Traité sur l'Union européenne; ainsi que la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'UE. L'étude portait sur 17 États membres de l'UE. Des questionnaires avaient été élaborés dans le but d'aider les experts nationaux à préparer des rapports nationaux sur la législation en matière d'environnement et l'activité y relative de l'administration et des tribunaux, les conditions régissant le droit d'agir du public concerné, l'efficacité des recours judiciaires et les coûts qu'entraînent les procédures se rapportant à l'environnement, ces informations étant toutes accompagnées d'exemples concrets. Un rapport récapitulatif serait élaboré à la fin du processus. Au nombre des conclusions préliminaires dégagées sur la question du droit d'agir, il y avait lieu de mentionner celles qui suivent: les membres du public ne pouvaient pas contester certains types de décisions prises sur la base d'une législation sectorielle (c'est-à-dire les lois sur le secteur minier, le secteur agricole, etc.); la qualité pour agir des ONG était expressément limitée à certaines législations et à des décisions spécifiques; la «théorie de la norme protectrice» (*Schutznormtheorie*) était appliquée dans de nombreuses juridictions considérées; il était souvent difficile voire impossible d'intenter une action pour omission administrative; et une évolution se dessinait dans le sens d'une centralisation de certaines décisions en matière d'environnement et d'une modification du niveau des décisions qui, au lieu de se limiter à «une activité spécifique», porterait à l'avenir sur un «plan».

16. La deuxième étude, traitant des initiatives envisageables pour permettre l'accès à la justice et de leurs incidences économiques, a été présentée par M. Niels Philipsen, professeur adjoint à la faculté de droit de l'Université de Maastricht. L'étude qui allait être menée à bien consistait à présenter au niveau de l'UE les incidences (socio)économiques des changements de réglementation concernant l'accès du public à la justice en matière d'environnement, en mettant l'accent sur les effets d'un élargissement de l'accès à la justice par comparaison au coût de l'absence de possibilité d'agir. Pour ce faire, on suivrait trois approches dans cette étude: celle du droit et des concepts économiques, celle du droit et de l'intérêt de la société et celle de l'expérience pratique. L'orateur a axé son intervention sur la première de ces approches, en l'occurrence l'approche économique (étant entendu qu'elle ne comprendrait pas de véritable analyse coût-avantages) des quatre options s'offrant à l'UE, à savoir: 1) l'absence de possibilité d'action et une législation non contraignante; 2) l'adoption par la Commission de mesures visant à remédier aux

manquements des États membres à leurs obligations, comme le prévoit l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne; 3) une nouvelle proposition d'instrument législatif s'appuyant sur la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'UE et sur la législation de l'UE relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement ainsi qu'à la prévention et la réduction intégrées de la pollution; et 4) une proposition identique à celle formulée en 2003 par la Commission en vue de l'adoption d'une directive. L'approche économique comprenait une analyse économique du droit procédural; une analyse des intérêts des parties prenantes; et une étude visant à égaliser les conditions c'est-à-dire à faire en sorte que le même ensemble de règles s'applique à tous au sein de l'UE. D'après les conclusions préliminaires, l'analyse théorique des intérêts des parties prenantes semblait privilégier l'option 3 qui offrait une plus grande certitude juridique que les options 1 et 2, se révélait moins coûteuse que les options 2 et 4 et moins controversée que l'option 4, l'option 3 étant également plus favorable à l'égalisation des conditions. Ces conclusions théoriques seraient vérifiées dans le cadre de monographies portant sur certains pays à un stade ultérieur de la recherche.

17. L'Équipe spéciale a accueilli avec satisfaction les études entreprises au sein de l'UE sur la question du droit d'agir dans le cadre de la Convention. Lors du débat qui a suivi, l'utilité des deux études a été reconnue et leur intérêt pour l'élaboration du septième programme d'action pour l'environnement de l'UE a été mis en lumière. Les participants ont également signalé qu'il faudrait prendre en compte l'économie du développement durable; et qu'il conviendrait de donner aux ONG l'occasion de contribuer au débat.

18. M. Gor Movsisyan, maître de conférence en droit de l'environnement à l'Université d'État d'Erevan (Arménie), a présenté un exposé sur le droit d'agir des individus et des groupes dans la sous-région de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale. Cet exposé prenait en considération, d'une part, les informations issues de l'étude sur les obstacles à l'accès à la justice imputables aux coûts, aux voies de recours et aux délais, qui avait été réalisée en 2011 et qui portait aussi sur les aspects de la qualité pour agir dans le cadre des procédures de recours juridictionnel ainsi que, d'autre part, les informations communiquées par les Parties dans leurs rapports nationaux d'exécution au cours du cycle 2008-2011. Les informations sur le droit d'agir extraites des rapports nationaux d'exécution étaient souvent vagues et ne correspondaient pas toujours aux informations dégagées de l'étude. L'existence de dispositions législatives sur le droit d'agir ne se traduisait pas nécessairement dans la pratique par l'institution de droits pour les personnes morales et physiques. L'évolution de la pratique dans la sous-région était illustrée par des exemples concrets d'affaires jugées par les tribunaux arméniens. L'orateur a fait observer que le portail sur la jurisprudence ne citait pas d'autres exemples d'affaires ayant fait l'objet d'un jugement dans la sous-région (sauf pour la République de Moldova). Il fallait procéder à d'autres études et à une analyse plus approfondie de la question du droit d'agir dans la sous-région, qui devrait comparer son expérience avec les pratiques optimales des pays membres de l'UE et décrire la législation, en donnant la priorité à un examen détaillé de la pratique sur la base de la jurisprudence et, si elle ne disposait pas d'informations de cette nature, étudier les raisons pour lesquelles ces renseignements faisaient défaut. Il faudrait aussi pouvoir, autant que possible, utiliser les langues nationales dans toute étude future.

19. M^{me} Vojka Janjic, représentant le Ministère de la justice de la Serbie, a informé les participants des faits nouveaux et des réformes entreprises dans le secteur de la justice en Serbie en vue d'intégrer le pays dans l'UE. Il fallait mettre en place un système indépendant, efficace, impartial et cohérent, tout en protégeant les droits de l'homme fondamentaux, y compris le droit à un procès équitable. En particulier, une loi sur l'aide judiciaire était en cours d'élaboration pour permettre aux personnes qui n'en avaient pas les moyens, de même qu'à celles autorisées à bénéficier d'une telle aide dans le projet de loi, d'avoir accès à la justice, conformément aux normes internationales, au principe d'équité et à la pratique de la Convention européenne des droits de l'homme.

20. Au cours du débat qui a suivi, certains participants ont constaté que les lois sur le droit d'agir en Europe orientale, dans le Caucase et en Asie centrale avaient été modifiées depuis l'achèvement de l'étude sur les voies de recours et les coûts. Au Tadjikistan, par exemple, les dispositions nouvelles réglementant le *locus standi* (droit d'agir) pour les membres du public étaient entrées en vigueur en 2011. L'espoir a également été exprimé qu'une éventuelle étude nouvelle sur le droit d'agir donnerait aux pays l'impulsion nécessaire pour modifier leur législation et éclaircir certaines questions, telles que l'ambiguïté qui règne dans la Fédération de Russie quant au droit des organisations d'intérêt public de représenter un groupe de particuliers.

21. Des renseignements ont également été communiqués à l'Équipe spéciale au sujet des activités du Centre régional pour l'environnement (CRE), s'agissant de la mise en œuvre de la Convention dans la sous-région de l'Europe du Sud-Est. Plus précisément, les débats sous forme de tables rondes qui s'étaient tenus dans plusieurs pays de l'Europe du Sud-Est avec la participation des représentants des autorités publiques et des ONG, ainsi que du Président de l'Équipe spéciale dans le cas de deux pays, ont mis en lumière certains des obstacles rencontrés. Par exemple, alors que la qualité pour agir était accordée aux ONG et aux particuliers en vertu du droit sur la protection de l'environnement, la notion de droit d'agir était ambiguë dans la législation environnementale sectorielle et on manquait de certitudes quant à la juridiction des tribunaux. Parmi les autres obstacles mentionnés figuraient la durée du processus d'appel dans le cadre de la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement, la difficulté d'obtenir un redressement par injonction, les frais encourus dans le cadre des procédures civiles et le fait qu'il n'y avait pas d'avocats défendant l'intérêt public, sauf en Croatie.

22. M. Veit Koester, ancien Président du Comité d'examen du respect des dispositions, a donné un aperçu général des conclusions du Comité concernant la question du droit d'agir et l'étude de ses conclusions par la Réunion des Parties. Un document d'information avait été distribué aux participants. On distinguait deux types de décisions de la Réunion des Parties concernant les conclusions du Comité. Soit la Réunion des Parties «prenait note» des conclusions – et donc aussi du raisonnement – du Comité dans les cas où aucun problème de respect des dispositions n'était constaté; soit la Réunion des Parties «entérinait» les conclusions – et donc aussi le raisonnement – du Comité sur le non-respect. Dans ce dernier cas, le Comité faisait ainsi autorité par sa contribution à l'interprétation de la Convention. Il a été constaté que les décisions du Comité concernant le droit d'agir étaient très peu nombreuses et que la plupart d'entre elles se rapportaient aux pays d'Europe occidentale et centrale. Dans la majorité des cas, le Comité avait constaté qu'il n'y avait pas de situation de non-respect par la Partie considérée – et la Réunion des Parties avait pris note de l'interprétation du Comité ainsi formulée. Dans l'interprétation par le Comité du paragraphe 3 de l'article 9, on distinguait les éléments suivants, même si, aux fins des décisions de la Réunion des Parties, ils concouraient tous deux à la formulation de conclusions sur l'absence de situation de non-respect: a) le texte de la Convention accordait une certaine latitude aux Parties, mais les critères nationaux concernant le droit d'agir ne devraient pas être stricts au point de rendre effectivement impossible l'accès à la justice; et b) les dispositions instaurées par une Partie donnée, y compris celles de l'UE dans le cas des États membres de l'Union, seraient examinées dans leur ensemble pour déterminer si les critères régissant le droit d'agir allaient à l'encontre des objectifs de la Convention. Enfin, le Comité avait adopté à l'issue de la quatrième session de la Réunion des Parties un certain nombre de conclusions sur le non-respect du droit d'agir par les diverses Parties et ces conclusions reposaient sur la jurisprudence antérieure du Comité; la Réunion des Parties examinerait ces conclusions, notamment l'interprétation du droit d'agir par le Comité, à sa cinquième session.

23. Au cours du débat qui a suivi, les participants ont constaté que si une Partie avait introduit des critères régissant le droit d'agir ou avait modifié les critères existants après

être devenue partie à la Convention, elle n'était pas pour autant dans une situation de non-respect, à moins que ces critères n'empêchent effectivement l'accès des membres du public aux voies de recours. À propos du nombre limité de communications concernant le respect du droit d'agir par les pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale, la législation et la jurisprudence de l'Ukraine avaient été jugées assez progressives. Il a par ailleurs été estimé qu'aucun problème important n'avait été rencontré s'agissant du droit d'agir des membres du public. Les participants ont ensuite évoqué la difficulté générale qu'il y avait à appliquer les dispositions sur le droit d'agir énoncées aux paragraphes 2 et 3 de l'article 9, en même temps que le paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention, étant donné qu'ils partaient d'une approche différente, et ils ont procédé à un échange d'informations sur les faits nouveaux en matière de droit et de jurisprudence dans leur pays respectif. Il a été noté que le droit et la jurisprudence de la région différaient sensiblement et que les tribunaux, tout comme la Cour de justice de l'UE, jouaient un rôle important dans l'élaboration du droit dans les États membres de l'UE. Il a également été souligné que les activités de renforcement des capacités devaient cibler non seulement les instances qui composent le pouvoir judiciaire, mais aussi s'adresser aux membres du public, notamment aux collectivités locales, de manière à les informer de leurs droits et des modalités à suivre pour les faire appliquer. À cet égard, un changement d'état d'esprit était souhaitable et la mise au point de mécanismes d'assistance pour les ONG devrait être envisagée.

B. Coûts et dispositions financières, et voies de recours

24. Le débat s'est poursuivi par un compte rendu détaillé des conclusions du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention ainsi que des décisions connexes de la Réunion des Parties sur le respect des dispositions relatives aux coûts et aux voies de recours, puis par un état de la situation concernant les coûts et les voies de recours dans les pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale et dans les États membres de l'UE.

25. M. Veit Koester a présenté les conclusions du Comité et les décisions connexes de la Réunion des Parties concernant les coûts et les voies de recours. Un document d'information avait été distribué aux participants. Il a été souligné que conformément à l'alinéa *a* du paragraphe 3 de l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités en date de 1969, une décision prise par consensus par la Réunion des Parties au sujet des conclusions du Comité (et du raisonnement s'y rapportant) constituait un accord entre les Parties sur la manière d'interpréter la Convention. Sept séries de conclusions du Comité ont ensuite été mentionnées à propos des paragraphes 3, 4 et 5 de l'article 9. Ces conclusions mettaient en évidence le lien qui existait entre les paragraphes 3 et 4 de l'article 9 d'une part et les paragraphes 4 et 5 de cet article, d'autre part. Il a été reconnu que ces dispositions restaient difficiles à appliquer, que le Comité avait contribué à leur interprétation mais qu'il restait encore beaucoup à faire et que les travaux de l'Équipe spéciale étaient importants pour l'analyse des détails du texte. La plupart des communications relatives à ces dispositions avaient été soumises durant la période intersessions antérieure et intéressaient les Parties de la région de l'Europe occidentale et centrale.

26. M^{me} Elena Laevskaya, professeur associé à la faculté de droit, Université d'État du Bélarus, a informé les participants du contexte de l'étude entreprise en 2011 sur les coûts et voies de recours dans la sous-région de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale. Parmi les principaux problèmes mis en lumière grâce à l'étude, on comptait le manque de procédures pouvant être menées à bien en temps voulu en raison des délais fixés par la loi et de leur application par les tribunaux, ainsi que son incidence sur l'effet suspensif éventuel d'une décision; la priorité donnée aux intérêts économiques plutôt qu'aux intérêts environnementaux lors de l'adoption de décisions en matière de redressement par

injonction; le manque d'information sur les décisions prises; le fait que dans certains cas, seul un recours administratif était possible, ce qui pourrait nuire à l'impartialité ou à l'indépendance des décisions étant donné que l'instance de recours relevait souvent de cette même autorité ayant adopté la décision contestée; la prise de décisions sur des activités spécifiques sous forme d'un instrument normatif ou d'une loi, une pratique de plus en plus répandue qui limitait sensiblement les possibilités de contestation de la décision; le montant élevé des dépens à la charge des ONG et les coûts liés au recrutement d'experts; et surtout le manque de connaissances des accords internationaux et des droits des citoyens. Bien que l'application du principe «perdant payeur» ne soit pas incompatible avec la Convention, les coûts considérables incombant aux particuliers ou groupes qui n'obtenaient pas gain de cause posaient un problème. Actuellement, des amendements étaient en cours d'adoption dans la sous-région et l'on espérait que certaines des difficultés relevées seraient résolues.

27. Enfin, M^{me} Carol Day, avocate au WWF-UK/CAJE, a présenté dans les grandes lignes les coûts et les dispositions financières mis en place dans certains États membres de l'Union européenne. Ces coûts comprenaient les frais de justice, et le coût des services d'avocats et d'experts ainsi que des procédures de redressement par injonction. De manière générale, les frais de justice en eux-mêmes n'étaient pas élevés dans les États membres en question, sauf dans le cas de la Cour suprême du Royaume-Uni. Un certain nombre de pays se basaient sur la somme en litige (*Streitwert*). En d'autres termes, les frais reflétaient la valeur monétaire de la demande du point de vue du plaignant. Cette évaluation visait à empêcher la concurrence par les prix entre avocats mais ne tenait pas compte des rapports d'experts, et les coûts pouvaient malgré tout s'avérer prohibitifs. Les frais d'avocat représentaient le plus grand obstacle financier et la plupart des États membres appliquaient diverses formes du principe du «perdant payeur». Les ordonnances d'encadrement des coûts permettaient de limiter la responsabilité financière de la partie déboutée, en particulier en Irlande et au Royaume-Uni. D'autres systèmes comportaient un «transfert unilatéral des coûts» et l'Irlande disposait d'un système de partage des coûts. Des systèmes d'aide judiciaire existaient également dans la quasi-totalité des pays. Pour améliorer le régime des coûts de l'Union européenne, il a été recommandé, entre autres, de mettre en œuvre les mesures suivantes: pas de frais de justice ou un coût forfaitaire raisonnable (par requête); une forme de somme en litige; une réduction des frais d'avocat ou un transfert unilatéral des coûts, ou encore une forme modifiée du principe du «perdant payeur» où les frais de justice n'étaient pas recouvrables ou étaient plafonnés; un redressement par injonction approprié en l'absence de mécanisme de garantie ou de caution; ou une aide judiciaire et un soutien juridique pour les particuliers et les ONG.

28. Au cours du débat qui a suivi, les participants ont échangé des informations concernant les régimes des coûts et l'aide judiciaire dans leurs pays. Il a été souligné que dans certaines juridictions, le système ne favorisait pas, voire n'autorisait pas, dans un cas, la fonction d'avocat œuvrant dans l'intérêt public. Dans certains pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale, la répartition floue des compétences entre tribunaux économiques et tribunaux généraux a eu des incidences sur l'accès effectif à la justice au titre de la Convention. Il a été reconnu que presque tous les pays de la région proposaient des systèmes d'aide judiciaire. Enfin, il a été constaté que dans le cadre de l'examen des régimes de coûts en matière d'environnement, on avait mis l'accent sur l'aide judiciaire réglementée par l'État et que la question de l'aide judiciaire privée ou l'assurance contractée par les parties prenantes aux fins du financement d'une aide judiciaire n'avait pas été abordée.

C. Travaux futurs sur les questions de fond

29. L'Équipe spéciale a reconnu qu'il était nécessaire de mener une étude analytique d'ensemble sur la question du droit d'agir dans les pays de l'Europe orientale, du Caucase

et de l'Asie centrale. Il a été décidé que l'étude envisagée serait entreprise selon la même méthode que l'étude en cours dans l'UE afin de permettre des comparaisons. Il a également été décidé que cette étude porterait sur les paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 9 de la Convention. L'Équipe spéciale est convenue que dans un premier temps, l'étude analytique se concentrerait sur certains pays de la sous-région de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale et se fonderait entre autres sur les éléments suivants: les obstacles répertoriés (également dans le contexte de l'étude analytique sur les coûts et les voies de recours dans la sous-région, réalisée en 2010-2011); la jurisprudence élaborée; les conclusions formulées par le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus; et les services d'experts disponibles dans le pays. Il a été convenu en outre que le processus d'étude devrait inclure toutes les parties prenantes, ce qui permettrait aux ONG nationales ainsi qu'à d'autres acteurs et experts d'y apporter leur contribution. L'Équipe spéciale a chargé le secrétariat de mettre en place les dispositions administratives nécessaires et le Président de superviser les préparatifs de fond de l'étude et a décidé de faire le point sur l'état d'avancement de l'étude à sa sixième réunion (provisoirement prévue en juin 2013).

30. En ce qui concerne les coûts et les voies de recours, l'Équipe spéciale a encouragé les Parties à traduire les principales conclusions de l'étude sur l'accès à la justice dans les pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale dans leurs langues nationales et de se servir de l'étude pour organiser les activités de renforcement des capacités et planifier toute autre mesure nécessaire pour rendre pleinement effective l'application de la Convention.

31. L'Équipe spéciale a reconnu qu'il y avait très peu d'information disponible sur les coûts et les voies de recours (mais aussi sur le droit d'agir) dans l'Europe du Sud-Est, et qu'il importait qu'à l'avenir, l'Équipe spéciale procède à une étude analytique non seulement des coûts et des voies de recours mais aussi de l'application du droit d'agir dans cette sous-région. Par conséquent, elle a chargé le secrétariat, en concertation avec le Président et en collaboration avec d'autres organisations partenaires travaillant dans la sous-région, d'envisager la possibilité d'entamer une telle étude en 2013 et a décidé de faire le point sur son état d'avancement à sa sixième réunion.

III. Partage des données d'expérience et renforcement des capacités

32. L'Équipe spéciale s'est ensuite penchée sur l'application du paragraphe 14 de la décision IV/2 de la Réunion des Parties, en se concentrant sur l'étoffement de la base de données concernant la jurisprudence et les activités de renforcement des capacités entreprises par le secrétariat en collaboration avec l'Équipe spéciale.

A. Base de données sur la jurisprudence

33. Le Président a décrit dans les grandes lignes les travaux entrepris durant la période intersessions antérieure, en coopération avec le secrétariat, les centres de liaison nationaux et les parties prenantes à la Convention en vue d'étoffer la base de données sur la jurisprudence.

34. Le secrétariat a expliqué que la base de données sur la jurisprudence comprenait des résumés de plus de 50 jugements et décisions adoptés par diverses hautes instances judiciaires et autres organes dans 10 Parties, y compris l'UE, en relation avec la Convention d'Aarhus. La plupart des affaires concernaient l'accès à la justice, principalement le droit

d'agir et les coûts ou étaient liées à l'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel. D'autres affaires avaient trait à la prise de décisions stratégiques.

35. Le secrétariat a fait une démonstration pour expliquer comment de la base de données était conçue, premièrement sur le site Web de la Convention et deuxièmement en tant qu'élément constitutif du Centre d'information de la Convention d'Aarhus pour la démocratie en matière d'environnement.

36. L'Équipe spéciale s'est félicitée des progrès réalisés s'agissant des aspects techniques de la base de données. Elle a reconnu que les parties prenantes devraient redoubler d'efforts pour alimenter la base de données et pour en faire un instrument sans cesse mis à jour. Elle s'est déclarée de nouveau préoccupée par le fait que dans certains pays, les décisions des instances de recours judiciaires et administratives n'étaient pas encore publiées et a encouragé les différentes Parties à publier les décisions de cette nature en se servant des outils électroniques, en application du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention. Étant donné que le nombre d'affaires impliquant des pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale incluses dans la base de données était restreint, l'Équipe spéciale a reconnu la nécessité d'autoriser la présentation de résumés en langue russe et a demandé au secrétariat d'envisager la possibilité de traduire les résumés de la jurisprudence du russe en anglais. Enfin, elle a prié le secrétariat d'étudier la possibilité de mettre en relation le centre d'information ou la page Web de la Convention avec les informations portant sur la jurisprudence contenues dans des portails analogues, tels qu'Ecolex.

B. Ateliers

37. Le secrétariat a rendu compte des résultats de la réunion sous-régionale des pays d'Asie centrale sur le thème «L'application de la Convention d'Aarhus aujourd'hui et les moyens de préparer le terrain en vue d'améliorer demain l'environnement et la gouvernance» tenue à Almaty (Kazakhstan) les 22 et 23 mai 2012³. La réunion avait été organisée conjointement avec l'OSCE en réponse à l'appel lancé par la Réunion des Parties à sa quatrième session en faveur de l'intensification des activités de renforcement des capacités et du mandat de l'Équipe spéciale (voir l'alinéa *a* du paragraphe 14 de la décision IV/2).

38. Les participants à la réunion faisaient partie du pouvoir judiciaire et étaient originaires de l'ensemble des cinq pays de la sous-région et de la Mongolie. La réunion a consisté en deux ateliers parallèles comportant plusieurs séances conjointes toutes orientées vers une participation interactive. Le premier atelier sur le thème «Écologisation de la justice écologique et rôle du pouvoir judiciaire dans le cadre de ce processus» a réuni de hauts magistrats, des représentants d'institutions de formation judiciaire et des spécialistes du droit de l'environnement, qui ont examiné les aspects juridiques de l'accès à la justice et le rôle de la justice dans la mise en œuvre et l'application de la Convention. Le deuxième atelier sur le thème «Comment mettre en œuvre la Convention d'Aarhus: leçons dégagées de l'expérience pratique» a offert un cadre d'échange entre les représentants des centres d'Aarhus et des organisations gouvernementales, non gouvernementales et internationales, qui ont pu aborder les difficultés rencontrées dans l'application pratique des trois piliers de la Convention d'Aarhus et partager des pratiques exemplaires.

³ L'ensemble de la documentation concernant la réunion peut être consulté sur le site <http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/meetings-and-events/public-participation/public-participation/2012/subregional-central-asian-meeting-implementing-the-aarhus-convention-today-paving-the-way-to-a-better-environment-and-governance-tomorrow/centralasianmeeting2012.html>.

39. Au cours du premier atelier, il a été reconnu que les pays de la sous-région et la Mongolie avaient beaucoup de points communs pour ce qui est de l'organisation de leur système judiciaire et de leur cadre juridique, et étaient confrontés à des problèmes semblables lorsqu'il s'agissait d'assurer un accès effectif à la justice dans le domaine de l'environnement. Dans ce contexte, les trois problèmes suivants ont été mis en lumière: nécessité de préciser les critères régissant le droit d'agir, en particulier pour les ONG actives dans le domaine de l'environnement; impossibilité d'engager simultanément une action pour contester la légalité de toute décision ou tout acte des autorités publiques et une procédure de redressement par injonction contre le bénéficiaire de cette décision ou de cet acte; veiller à ce que les procédures en première et deuxième instances soient menées à terme en temps voulu, et manque d'aide judiciaire et autres obstacles financiers, en particulier dans les affaires impliquant des revendications pécuniaires et nécessitant le recours à des services d'experts en criminalité ou autres experts. Une étude sur l'accès à la justice dans les pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale a offert une base de discussion solide.

40. M. Vladimir Borisov, juge à la Cour suprême du Kazakhstan, qui participait à la séance par visioconférence, a déclaré que l'atelier sur la justice écologique illustre bien la façon d'améliorer l'accès à la justice dans la sous-région et d'y sensibiliser les pays qui la composent. Il était nécessaire de renforcer le rôle des tribunaux dans la mise en œuvre du troisième pilier de la Convention. Celle-ci comportait de nombreux points communs avec la législation en matière de droits de l'homme, et les tribunaux devraient directement appliquer de tels instruments juridiques. Les ONG devraient également avoir le droit de saisir les tribunaux, non seulement en cas d'atteinte à leurs propres droits, mais en particulier lorsque les intérêts du public en général étaient affectés par des violations du droit de l'environnement. Pour développer la sensibilisation, le ministère chargé de l'environnement et la Cour suprême du Kazakhstan coopéraient avec de nombreuses ONG locales. Des activités de formation, y compris des ateliers, avaient été organisées à l'intention de représentants du système judiciaire et d'ONG, et offraient un cadre d'échange sur les moyens de promouvoir la mise en œuvre du troisième pilier de la Convention dans le pays. Les centres de la Convention d'Aarhus jouaient un rôle positif dans ce processus. Parmi les initiatives de la Cour suprême visant à favoriser une mise en œuvre plus effective de la Convention, on pouvait mentionner: l'échange d'informations avec le ministère chargé de l'environnement, les Centres d'Aarhus, la coalition ONG/ECO-Forum européen, et d'autres parties prenantes; la spécialisation des juges appelés à traiter des affaires liées à l'environnement et l'incorporation de la Convention dans le programme de formation judiciaire; le suivi permanent des décisions et la mise en ligne des jugements, une page Internet de la Cour étant entièrement consacrée aux affaires relevant de la Convention d'Aarhus; une proposition d'amendement de la législation destinée à clarifier les dispositions relatives au droit d'agir et de modification des lois sur les frais de justice et les délais de procédure dans le domaine de l'environnement; l'introduction d'une possibilité de médiation entre les autorités publiques et les ONG dans le cadre d'affaires ayant trait à l'environnement; et le développement du système de justice administrative.

41. L'Équipe spéciale a pris note des résultats de l'atelier et a remercié l'OSCE de sa participation continue et efficace aux activités concernant l'accès à la justice, ainsi que le Gouvernement du Kazakhstan pour son soutien important à l'organisation de la réunion.

42. Les participants ont ensuite échangé des informations sur les activités de renforcement des capacités menées par le CRE, la CAJE, le centre de formation judiciaire relevant de la Cour suprême du Kirghizistan, ClientEarth – Centre d'Aarhus de l'Union européenne, l'University College de Cork et l'ECO-Forum européen. Un représentant de la Banque européenne d'investissement (BEI) a informé l'Équipe spéciale des activités de la Banque qui visent à sensibiliser le personnel s'occupant de projets et d'activités relatives à la Convention. En septembre 2012, la BEI allait accueillir la cinquième réunion du réseau

informel des mécanismes de responsabilisation des institutions financières internationales. On espérait que le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus s'impliquerait davantage dans ce réseau. La Commission européenne a fait savoir que le portail européen de la justice en ligne, qui mettait à disposition des informations en 22 langues sur les systèmes juridiques et l'amélioration de l'accès à la justice à travers l'Union européenne, avait été ouvert. Elle a ajouté qu'un programme de coopération avec les juges des États membres de l'Union européenne, lancé en 2008, se poursuivait avec la mise en place de modules de formation incluant, comme élément commun, l'accès à la justice.

43. L'Équipe spéciale s'est félicitée des initiatives de renforcement des capacités annoncées par les participants et a salué les activités menées en vue de poursuivre la mise en œuvre du troisième pilier de la Convention. Elle a appelé les Parties et les organisations partenaires à faciliter le développement des capacités aux niveaux national et local, et à élaborer du matériel de formation dans les langues nationales.

IV. Adoption des conclusions et clôture de la réunion

44. L'Équipe spéciale a encouragé les Parties à engager au niveau national une concertation avec l'ensemble des parties prenantes concernées afin d'examiner les questions relatives à l'accès à la justice, et à lui rendre compte de ces consultations à sa prochaine réunion. Elle s'est également félicitée de l'initiative de plusieurs gouvernements consistant à désigner des experts du domaine de la justice qui auraient pris part à la présente réunion de l'Équipe spéciale et a encouragé d'autres Parties à participer à des réunions ultérieures en y envoyant des représentants de leurs ministères de la justice.

45. L'Équipe spéciale a passé en revue et adopté les principaux résultats et décisions présentés par le Président au cours de la réunion, et a prié le secrétariat, en consultation avec le Président, de parachever le rapport et d'y intégrer les résultats et décisions adoptés. Le Président a remercié les orateurs, les participants, le secrétariat et les interprètes, et a prononcé la clôture de la réunion.
